

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA (UCA)
PROGRAMA DE PROMOCION DE LA
REFORMA EDUCATIVA EN
AMERICA LATINA (PREAL)**

**CONTEXTO, SIGNIFICADO Y
ALCANCE DE UNA LEY GENERAL
DE EDUCACION PARA NICARAGUA**

JUAN B. ARRIEN, Ph.D

Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Leyes de Educación realizado en la Universidad Centroamericana, Managua, los días 29 y 30 de Enero de 1999.

CONTEXTO, SIGNIFICADO Y ALCANCE DE UNA LEY GENERAL DE EDUCACION

Juan B. Arrien, Ph.D

1. El Contexto

Como es natural todo modelo educativo en marcha y con visión estratégica de futuro esta signado por la Globalización en sus dimensiones de una profunda revolución de las finanzas, en el predominio casi absoluto del mercado, en la revolución tecnológica con la fuerza indetenible de la informática y en el surgimiento de un nuevo modo de pensar que atraviesa actitudes y comportamientos generalizados de valores centrados en el incremento del individualismo y en el casi irresistible poder del consumo.

Junto a esa fuerza universal aplanadora y en cierta forma irresistible de la globalización con sus efectos positivos y negativos se levantan las grandes aspiraciones humanas, convertidas ya en los paradigmas substantivos de la Humanidad a través de las grandes cumbres y conferencias mundiales aceptadas como tales por todos los países.

Estas dos grande vertientes por donde avanza el futuro de la Humanidad encuentran un espacio especial y estratégico en la educación, las que a su vez se expresan en dos grandes visiones y concepciones del contexto de la educación y de la sociedad, concepciones que sin duda alguna encontrarán la manera de ubicarse en algunos elementos esenciales de una estrategia nacional de educación y de su posible correspondiente Ley de Educación.

Frente a esta realidad de enorme peso actual y futuro, tanto la estrategia nacional de educación como una ley que la sustente y le abra un camino creativo de permanente renovación, se imponen varias preguntas esenciales ¿Qué educación para que sociedad? ¿Qué educación para que desarrollo? ¿Para qué la educación en la coyuntura de un nuevo siglo?

Ante estas preguntas esenciales e imprescindibles, prevalecen, se entremezclan, en ocasiones se contrastan y de ordinario intentan

completarse, dos grandes concepciones del contexto, de la educación y de la sociedad, en nuestros sistemas educativos con su correspondiente influencia en su orientación y dirección fundamentales.

Me permito presentar brevemente estas dos concepciones presentes y prevalecientes en nuestras reformas y modelos educativos.

Estas distintas concepciones y visiones se fundamentan en dos obras de suma importancia en la literatura educativa actual (1996). El Banco Mundial publicó **Prioridades y estrategias de la educación, examen del Banco Mundial (1996)**, versión en español, 194 pp. En coedición de Santillana y UNESCO se publicó **La educación encierra un tesoro** (318 pp. 1996), que es el informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre Educación del Siglo XXI, presidida por Jacques Delors.

En el fondo se trata pues de centrar la reflexión en la cuestión fundamental que engloba todas las demás: **¿Qué tipo de educación es necesaria y para qué tipo de sociedad?**

1.1 El contexto.

Es necesario ubicar la educación, su reforma y desarrollo en el contexto tanto mundial como local, porque se sitúan más que nunca en la perspectiva del nacimiento doloroso de una sociedad mundial (globalización, mundialización), en el núcleo del desarrollo de la persona y las comunidades.

Esto implica el estudio del contexto mundial y sus problemas, pasando revista sobre la situación demográfica, la mundialización y sus diferentes manifestaciones, las perspectivas y problemas que plantea el extraordinario desarrollo de la información y la comunicación, la crisis de los vínculos sociales, el crecimiento de las distintas formas de exclusión social, los problemas de la democracia y la participación, la situación de la mujer, el fenómeno de la interdependencia planetaria y las diferencias que existen entre crecimiento económico y desarrollo humano.

La posición del Banco Mundial es más concreta. Examina, desde su ángulo, ciertos problemas educativos sentando la tesis de que la educación es crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La educación contribuye a la acumulación del capital humano que es esencial para lograr ingresos más altos y un crecimiento económico sostenido.

Las cumbres mundiales de la O.N.U., más centradas en el desarrollo humano, equitativo, sostenible y solidario, presentan además la perspectiva de una más justa distribución de la riqueza, de mejorar la participación en el ingreso y de crear las condiciones económicas para que los llamados necesitados, superen su estado actual de marginación y dependencia.

1.2 El concepto de Educación.

En el planteamiento de las distintas concepciones y visiones se podría afirmar que la educación es fundamentalmente un medio, o que constituye, ineludiblemente, un fin en cuanto se dirige al ser humano como fin del desarrollo. Es un derecho o una inversión.

En esta distinta perspectiva las fuentes de financiamiento multilateral sitúan la reforma de la educación como derivación natural de la reforma económica, debido a lo cual las demoras en reformar los sistemas de educación corren el riesgo de reducir el crecimiento económico futuro.

Estas fuentes ven a la educación como una inversión, como el medio para construir el capital humano necesario para el crecimiento económico. De ahí que la educación deba ser rentable por su efecto en la productividad y en la diferencia de ingresos de las personas a través del tiempo, con o sin un tipo determinado de educación, pero con el costo para la economía de producir esa educación. La educación es una inversión, tiene un costo, produce rendimientos mensurables.

Las cumbres mundiales y, desde luego, el **Informe Delors**, acentúan el hecho de que la educación es un derecho de toda persona, fuente de su desarrollo y realización, siendo su finalidad principal el pleno desarrollo del ser humano en su dimensión social.

Esta perspectiva implica que para hacer frente a los retos del siglo XXI, será indispensable asignar nuevos objetivos a la educación y, por consiguiente, modificar la idea que nos hacemos de su utilidad. Una nueva concepción más amplia de la educación debería llevar a cada persona a descubrir, despertar e incrementar sus posibilidades creativas, actualizando así el tesoro escondido en cada uno de nosotros, lo cual supone trascender una visión puramente instrumental de la educación, percibida como la vía obligada para obtener determinados resultados (experiencia práctica, adquisición de capacidades diversas, fines de carácter económico), y así considerar su función en toda su plenitud, a saber, la realización de la persona que, toda ella, **“aprende a ser”**. La educación agrega un bien colectivo que no puede regularse mediante el simple funcionamiento del mercado.

En síntesis, la preocupación de la primera perspectiva es demostrar que la educación es un factor de crecimiento económico y que, por tanto, conviene, capacitar a los educandos para que contribuyan a este crecimiento. Para la segunda perspectiva la preocupación última es el ser humano, su derecho a crecer y a ser feliz, su protagonismo en los procesos educativos, sociales y económicos, su dimensión humana total.

Según una u otra perspectiva el acento está puesto fuera o dentro de la educación y fuera o dentro de los educandos.

Estas distintas perspectivas se hacen presentes en la definición de nuevas políticas educativas y pedagógicas, influyen en las reformas educativas.

1.3 La sociedad.

La sociedad, visualizada desde cada una de esas distintas concepciones y visiones, estará regida por valores configurados en términos de capital humano, inversión, costo-beneficio, crecimiento económico, competencia, competitividad, privatización, productividad, recursos, insumos, eficiencia, mercado y rentabilidad relevando el aspecto productivo de la educación o, en términos de un más claro humanismo, donde se privilegian los valores de equidad, solidaridad,

convivencia social, espiritualidad y sobre todo, desarrollo humano sostenible, revalorizando los aspectos éticos y culturales de la educación.

En síntesis, el ser humano como agente económico o como la finalidad del desarrollo.

2- Significado

Una Ley General de Educación constituye el marco jurídico de la educación nacional, como patrimonio del país y en el que se va consolidando y construyendo su identidad nacional así como el capital humano y social de calidad que garantice su valor intrínseco y su desarrollo político, económico, social y cultural.

De ordinario a una ley de educación anteceden procesos sociales de reforma y la definición de los grandes principios, políticas y prioridades de la educación nacional a las que se añaden estrategias con carácter más operativos. Todo ello exige una organización y una estructura que además de otorgar consistencia sistémica a la educación nacional, posibilita los flujos y relaciones tanto de gestión como pedagógicas que le dan a su funcionamiento un carácter dinámico, creativo y lo suficientemente flexible tal como lo demanda el proceso educativo de una persona y de un país que dura y se mueve durante muchos años.

La Ley por tanto está concebida, por una parte, para dar sustento y continuidad al proyecto educativo de nación con carácter de política de estado y consenso social trascendiendo el período temporal de todo gobierno, y por otra parte para abrir espacios y rutas por donde puedan avanzar la renovación permanente que las demandas de una sociedad y un mundo en acelerado cambio exigen e imponen a los sistemas educativos. Se trata de una ley que combine en forma fluida la continuidad y la renovación, una ley que incentive la participación creativa de la sociedad para fundamentar en ella el gran proyecto de nación.

En este sentido la ley debe armonizar su carácter formal, legal, jurídico con el dinamismo de la propia educación esencialmente dinámica y creativa. No es una ley para que se acuda a ella sólo para su aplicación, sino también para hacer educación.

A mis alumnos de Filosofía del Derecho me permito recordarles que su responsabilidad final no es solo aplicar la ley sino hacer justicia. La ley se trasciende a si misma y adquiere pleno sentido cuando ella es el medio para hacer justicia. En educación la ley tiene como horizonte facilitar, hacer, construir, recrear, renovar, mejorar, universalizar, etc. la educación para todos y con éxito de todos en su proceso de aprendizaje.

Lo anterior me conduce a pensar que una ley general de educación debe incluir una moderna concepción pedagógica en la que sus actores (maestros y alumnos) interactúen procesos efectivos y creativos de aprendizaje y que sean las relaciones pedagógicas generadas en cada nivel educativo las que se constituyen en la vida y fundamento de un verdadero sistema educativo nacional.

3- Alcance

La Ley convierte los principios y artículos constitucionales referidos a la educación (Constitución 1996) en la base y el sentido nacional de la organización y del funcionamiento del sistema educativo sobre el que se sustenta el proyecto de nación.

La Ley hace efectiva la necesidad y la urgencia de dotar a la educación nicaragüense del marco jurídico sobre el que se sustente y desarrolle la educación que abarque el todo educativo y pedagógico del país no solo lo regular y formal.

La Ley institucionaliza el proyecto educativo nacional proporcionando continuidad y renovación a las principales componentes del sistema educativo más allá de la temporalidad de cada gobierno, convirtiéndolo en un factor substancial del Estado con su sustento social necesario.

La Ley proporciona organicidad y sistematicidad con fines de interés nacional a todas las formas de hacer educación en el país.

La Ley puede armonizar las dos grandes visiones y concepciones educativas que están vigentes en los modelos educativos de varios países, en una unidad interactiva, complementaria, enriquecedora y concreta.

La Ley permite pasar del discurso social y político a la organización y creación de nuevos paradigmas educativos y pedagógicos.

La ley debe explicitar el compromiso del Estado y de la nación en cuanto a la asignación y distribución de los recursos fiscales de conformidad con una racionalidad económica, sustentada en el concepto de inversión y del capital social de calidad como la mayor riqueza de la nación y su futuro.

La Ley debe enfatizar la contribución efectiva de cada subsistema y nivel educativo para el desarrollo global de toda la población y en último término del país y para de conformidad con esa contribución definir prioridades y recursos.

La Ley debe aprovechar las nuevas formas de gestión y gerencia en el marco de una inteligente descentralización educativa.

En esta ley deben tener cabida explícita los distintos actores de la sociedad con sus respectivas alternativas y formas educativas.

La ley debe articular sus grandes orientaciones con el plan de desarrollo nacional y sus directrices económicas y sociales poniendo énfasis en la eliminación de la pobreza y consiguientemente en la institucionalización de programas apropiados para los grupos menos favorecidos y excluidos ubicados generalmente en el sector rural y urbano - marginal.

Por fin, la ley debe privilegiar cuantas componentes y elementos se refieren al magisterio nacional a fin de dotarle de condiciones salariales, sociales, profesionales, estabilidad laboral, etc. que lo ubiquen como un profesional de una verdadera ciencia, como es la educación, y con de una responsabilidad de repercusiones fundamentales para nuestra gente y nuestra nación.

La Ley permite pasar del discurso social y político a la organización y creación de nuevos paradigmas educativos y pedagógicos.

La ley debe explicitar el compromiso del Estado y de la nación en cuanto a la asignación y distribución de los recursos fiscales de conformidad con una racionalidad económica, sustentada en el concepto de inversión y del capital social de calidad como la mayor riqueza de la nación y su futuro.

La Ley debe enfatizar la contribución efectiva de cada subsistema y nivel educativo para el desarrollo global de toda la población y en último término del país y para de conformidad con esa contribución definir prioridades y recursos.

La Ley debe aprovechar las nuevas formas de gestión y gerencia en el marco de una inteligente descentralización educativa.

En esta ley deben tener cabida explícita los distintos actores de la sociedad con sus respectivas alternativas y formas educativas.

La ley debe articular sus grandes orientaciones con el plan de desarrollo nacional y sus directrices económicas y sociales poniendo énfasis en la eliminación de la pobreza y consiguientemente en la institucionalización de programas apropiados para los grupos menos favorecidos y excluidos ubicados generalmente en el sector rural y urbano - marginal.

Por fin, la ley debe privilegiar cuantas componentes y elementos se refieren al magisterio nacional a fin de dotarle de condiciones salariales, sociales, profesionales, estabilidad laboral, etc. que lo ubiquen como un profesional de una verdadera ciencia, como es la educación, y con de una responsabilidad de repercusiones fundamentales para nuestra gente y nuestra nación.